Les organisations régionales peuvent-elles remplacer les Nations Unies dans la résolution des conflits ?

Introduction :

Les Nations Unies ont été créées à la suite de la 2ème guerre mondiale dans l'optique de conserver la paix de manière plus efficace que ne l'avait fait la SDN et d'éviter que n'éclate un autre conflit mondial.

Malgré une certaine efficacité dans l'arrêt de certains conflits comme en Namibie, au Mozambique et au Cambodge, on peut constater actuellement l'impuissance croissante de l'ONU dans la résolution des conflits, qui remet en cause son rôle et sa capacité à agir seule pour maintenir la paix.

En principe, il n'y aurait pas de contradiction dans la coexistence et la collaboration d'organisations internationales et régionales, ce que rappelle l'article 52 de la Charte des Nations Unies :

« Aucune disposition de la présente charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies ».

Les organisations régionales, bien qu'elles ne soient pas toutes compétentes dans ce domaine, semblent avoir pris de l'importance durant les quinze dernières années dans la résolution des conflits. Cependant, cette affirmation est pour l'instant surtout valable pour l'OTAN, et il semble que les Etats-Unis y prennent à eux seuls de plus en plus d'importance, ce qui s'est confirmé avec la guerre du Golfe de 1990-1991 et surtout durant la dernière guerre d'Irak.

Ainsi, face à l'éviction de moins en moins dissimulée des Nations Unies dans la résolution des conflits et à la montée de l'influence des organisations régionales, on peut se demander quelles relations ces deux types d'organisations peuvent entretenir –opposition, substitution ou complémentarité-, et si les organisations régionales peuvent et doivent à terme remplacer les Nations Unies dans la résolution des conflits.

1. Les Nations Unies, dans leur structure actuelle, semblent incapables de résoudre les conflits et sont de plus en plus souvent relayées par les organisations régionales

a. Les interventions des Nations Unies semblent de moins en moins adaptées aux conflits qu'elles tentent de résoudre

Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU multiplie les interventions de « maintien de la paix » dans de nombreux pays, avec peu de succès et une accumulation d'échecs désastreux. En effet, les Nations Unies ont échoué en Angola, où elles n'ont pu empêcher la quasi-destruction du pays, en Somalie, en ex-Yougoslavie, au Rwanda, où s'est perpétré un terrible génocide juste après le retrait des troupes de l'ONU, au Mozambique, en Afghanistan (envoi de simples observateurs).

Un des problèmes majeurs est peut-être que ces interventions n'entrent pour la plupart pas dans le cadre des dispositions du chapitre 7 de la Charte, qui conçoit la sécurité collective comme la répression, par l'alliance de l'ensemble des membres des Nations Unies, de l'agression d'un Etat

par un autre Etat. Déjà, dès que ces conflits ont commencé à concerner les grandes puissances, le système n'a plus fonctionné (guerre froide). Mais les conflits de l'après-guerre froide sont souvent d'une autre nature et, à part la première guerre du Golfe, ils ne rentrent pas dans le cadre « un pays agresseur/ un pays agressé ». Ce sont désormais bien plus des conflits intaétatiques, des guerres civiles.
L'inefficacité des interventions provient également de la dépendance de l'ONU envers ses membres, les 5 grands pour leur droit de veto, et tous les autres car eux seuls peuvent mettre des hommes au service de l'ONU, ce qui se fait de manière facultative et volontaire.
Ceci explique que de nombreux Etats refusent, sous divers prétextes, d'engager des troupes dans les actions de l'ONU, soit en plaidant l'inefficacité, ce qui crée un cercle vicieux, comme la Grande-Bretagne ou les USA, soit, comme la Chine, rappelant des utilisations des troupes à des fins non objectives, comme ce fut le cas en Corée.
De plus, les 5 membres du Conseil de Sécurité peuvent aisément empêcher toute intervention de l'ONU dans des conflits qu'ils estiment relever de leurs affaires internes, comme la Russie en Tchétchénie, la Chine au Tibet…
Enfin, il reste de nombreux conflits dont on continue à ne pas se préoccuper directement, en Moldavie, en Arménie, au Bangladesh, au Soudan, au Yémen, en Colombie…
Le manque de moyens et de doctrine claire et impartiale semblent ainsi condamner l'ONU à l'impuissance.

b. Les organisations régionales ont une doctrine plus unifiée et des moyens d'action plus efficaces car elles lient plus les Etats qui en font partie

Les organisations régionales pourraient en effet avoir l'avantage d'être plus proches des parties en conflit que les Nations Unies et permettre des lignes d'action plus claire par une vision politique plus unifiée.
Ainsi, de nombreux conflits ont dernièrement été réglés par l'action d'une organisation régionale : l'OTAN.
Durant la première guerre du Golfe, ce sont les forces de l'OTAN qui sont intervenues, quoiqu'avec un mandat des Nations Unies.
Dans le conflit de l'ex-Yougoslavie, les forces de l'IFOR, sous commandement de l'OTAN, ont succédé à la FORPRONU à la suite des accords de Dayton (1995) conclus sous l'égide américaine.
Mais c'est surtout la guerre du Kosovo en 1999 qui marque un changement dans l'utilisation de l'OTAN par les puissances occidentales. L'ONU y a délibérément été écartée au profit de l'OTAN. L'expérience bosniaque a en effet conduit l'OTAN à intervenir au Kosovo sans mandat préalable de l'ONU. Ainsi, lors de son cinquantième anniversaire, l'OTAN a développé un nouveau « concept stratégique » : « afin de renforcer la sécurité et la stabilité de la zone euro-atlantique », l'Alliance doit « se tenir prête, conformément à l'article 7 du traité de Washington, à la prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises ». On peut voir là une volonté de conférer à cette organisation une vocation mondiale, celle de remplacer l'ONU.
On tente en revanche apparemment de spécialiser l'ONU dans l'organisation d'opérations de secours aux pays dévastés, comme le montrent les missions confiées à l'ONU après les désastres au Kosovo et au Timor.
Les organisations régionales pourraient ainsi peut-être être à l'avenir les initiateurs et les acteurs principaux de la résolution des conflits.

Cependant, l'OTAN, dominée par les Etats-Unis, semble être la seule organisation régionale à avoir de tels moyens et de telles aspirations, ce qui ne permet peut-être pas d'élargir la prétention de remplacer les Nations Unies à toutes les organisations régionales.

2. La vocation universelle des Nations Unies leur confère une certaine légitimité et les rend indispensables pour une résolution véritable et impartiale des conflits à long terme

a. Plus encore que les Nations Unies, les organisations régionales dépendent des intérêts particuliers et de la situation des Etats qui les composent

En effet, s'il existe de nombreuses organisation régionales, il faut en distinguer différents types :

- les organisations de nature économique : ALENA, MERCOSUR, Pacte andin, ASEAN, qui n'ont ni les moyens ni même la vocation de s'engager directement dans la résolution des conflits
- les organisations politiques : Conseil de l'Europe, Union européenne, Ligue arabe, Organisation des Etats Américains, Union africaine, CEI… qui n'ont pas de possibilité véritable d'interventions car elles n'ont pas de forces militaires propres
- l' OTAN, seule véritable organisation régionale de nature militaire.

De plus, l'OTAN, par bien des aspects de son fonctionnement, ne semble pas capable d'assumer seule tous les aspects de la résolution d'un conflit.
Il semble tout d'abord que les appareils militaires sophistiqués et superpuissants de l'OTAN soient assez mal adaptés et paradoxalement insuffisants pour le règlement de conflits intraétatiques, qui sont pourtant comme on l'a vu, de plus en plus fréquents.
De plus, il semble que l'utilisation de l'OTAN plutôt que l'ONU relève en grande partie d'un choix stratégique des Etats-Unis, et que cet Etat agit de manière de plus en plus unilatérale, sous couvert de la théorie de la guerre préventive, mettant au point des coalitions ad hoc, comme en Afghanistan, ou faisant entériner leurs interventions a posteriori, comme ce fut le cas en Irak en 2003. En effet, durant cette intervention plus encore que durant la première guerre du Golfe, l'utilisation du cadre de l'OTAN n'a été que symbolique.
Cet unilatéralisme croissant crée ainsi une incompréhension et même une désapprobation de plus en plus grande dans la communauté internationale, et, comme on l'a vu, au sein même de l'OTAN.
Ainsi, de la même manière que l'on dit que les membres permanents du Conseil de Sécurité utilisent celui-ci comme un instrument politique au service de leurs intérêts particuliers, le fonctionnement des organisations régionales est très souvent contrôlé et dicté par la ou les puissance(s) principale(s).
De même, certains Etats instrumentalisent des organisations régionales à leur profit tout comme certains Etats utilisent pour tribune l'Assemblée générale des Nations Unies.
Ainsi, si les organisations régionales ont un pouvoir de décision et d'intervention plus fort que celui de l'ONU, leurs modes de fonctionnement connaissent également des failles. De plus leur structure limitée géographiquement et donc par essence biaisée, les rend moins objectives et moins représentatives, donc moins légitimes que l'ONU.

b. Les Nations Unies ont une vocation et une légitimité universelles : elles ne peuvent être remplacées mais seulement appuyées par les organisations régionales

La confusion intellectuelle actuelle sur le rôle de l'ONU est en fait liée à celle qui règne de façon plus générale sur la manière dont il est possible d'assurer la sécurité mondiale. L'idée que la sécurité est fondée uniquement sur la force, c'est-à-dire la doctrine réaliste, continue à être dominante.

Cependant, si, comme en Irak, il semble que l'on puisse se passer des Nations Unies dans la phase strictement militaire des opérations, on a pu voir que même les Etats-Unis ont besoin de leur appui et de leur soutien pour pouvoir assurer la paix sur le long terme.

Les Nations Unies sont en effet la seule organisation où tous les Etats du monde sont représentés (sauf la cité du Vatican et Taïwan), représentant ainsi la quasi-totalité de l'humanité, sur la base du principe de l'égalité entre Etats. L'ONU dispose également d'organisations spécialisées dans des secteurs aussi variés que l'agriculture (FAO), le travail (OIT), l'éducation et la culture (UNESCO), l'enfance (UNICEF)...

Elle doit ainsi représenter, incarner l'intérêt collectif tout en associant les organisations régionales (plus de proximité, plus de moyens d'interventions) à son action, même si jusqu'ici, la collaboration entre ONU et organisations régionales reste rarement efficace, comme le montrent les nombreux échecs des interventions conjointes de l'OUA et de l'ONU.

Cependant, ce manque d'efficacité de l'ensemble des acteurs agissant dans la résolution des conflits ne pourra être pallié que par la redéfinition d'une doctrine claire sur les méthodes et les buts de la prévention des conflits, et sur le contrôle et la vérification de leur application.

Conclusion :

Les Nations Unies ont besoin d'être réformées car elles semblent être à l'heure actuelle dans une impasse, qui tend à encourager les puissances occidentales, notamment les Etats-Unis à faire de l'OTAN l'instrument de la résolution par la force des conflits touchant aux intérêts occidentaux. Cependant, la vocation universelle des Nations Unies les rend indispensables pour promouvoir la paix et l'intérêt collectif.

La collaboration des organisations régionales, et peut-être pas seulement de l'OTAN, est nécessaire à l'heure actuelle dans la résolution des conflits, car les Nations Unies ne disposent pas pour l'instant de moyens militaires propres.

Cependant, il semble nécessaire qu'une instance internationale à vocation universelle contrôle le bien-fondé et l'effectivité des actions des organisations régionales, sans quoi aucune action ne saurait être considérée comme légitime, ce qui ne pourrait faire qu'envenimer les conflits, les « forces de la paix » des uns devenant des « forces d'occupation » pour les autres.